



БЪЛГАРСКИ  
ХЕЛЗИНСКИ  
КОМИТЕТ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

С.С. № 16/мо.в.п. 10/2014г  
Дата ..... 10. 27. 2014г

До  
Конституционен съд  
на Република България

**СТАНОВИЩЕ**  
по конституционно дело № 10/2014 г.

от  
Български хелзински комитет (БХК)

чрез  
Красимир Кънев,  
Председател на БХК

адрес: ул. „Върбица“ № 7, ет. 4  
София, 1504  
тел.: 02/943 4405, 944 0670

Уважаеми конституционни съдии,

Текстовете на чл. 5, ал. 1 и чл. 5, ал. 3 от Закона за лицата и семейството (ЗЛС), предмет на искането за установяване на противоконституционност, лишават определена категория лица от тяхната дееспособност или ограничават дееспособността им. Основанието за това е наличието на слабоумие или душевна болест, поради което те не могат да се грижат за своите работи.

Тези законови разпоредби са в противоречие с установените в Конституцията на Република България гаранции за живота, достойнството и правата на личността и създаването на условия за свободното развитие на човека. Налице е една радикална намеса на държавата в личния живот на част от нейните граждани, която, с оглед и текстовете на международните договори, влезли в сила за България и имащи предимство пред разпоредбите на вътрешното право, които им противоречат, е явно непропорционална.

Лишаването на един човек от неговата дееспособност, съответно нейното значително ограничаване, представляват сериозно засягане на неговата пълноценност като гражданин, разполагащ със съответните права, установени от даден правов ред. То е също така намеса в неговото право на личен и семеен живот и засяга възможността за упражняване на редица други основни човешки права. След като бъде поставен под запрещение, той бива лишен от възможността да взема независими решения за важни аспекти от своя живот. Това, в което лишеното от дееспособност лице изпада, би могло да бъде окачествено като своеобразна негова гражданска смърт. Решенията за живота му

вече се вземат от едно трето лице – настойник или попечител. За това лице няма изисквания да притежава специализирана подготовка. Определянето на настойника или попечителя не зависи от волята на засегнатото лице. От тях не се изисква да съблюдават желанията, чувствата и мненията на поставеното под запрещение лице. Така това лице става напълно или изключително силно зависимо от своя настойник или попечител.

Съгласно чл. 4, ал. 2 от Конституцията, Република България гарантира живота, достойнството и правата на личността и създава условия за свободното развитие на човека и на гражданското общество. Всеки български гражданин има право на лична свобода и неприкосновеност. Чл. 32, ал. 1 от основния закон обявява личния живот на гражданите за неприкосновен, като всеки разполага с право на защита срещу незаконна намеса в него и срещу посегателство върху неговата чест и достойнство. Основните права на гражданите са неотменими, съгласно чл. 57, ал. 1. Когато урежда основните права на гражданите, Конституцията въвежда само две ограничения за поставените под запрещение лица – чл. 42, ал. 1 и чл. 65, ал. 1, като ги лишава от активно и пасивно избирателно право. Други ограничения спрямо тях в основния закон не са предвидени.

Лицата с физически и психически увреждания се намират под особената закрила на държавата и обществото. Предназначението на особената закрила, прогласена в чл. 51, ал. 3 от Конституцията, е преодоляването на съществуващо неравенство с цел постигането на желаното, постулирано в основния закон, равенство. На определени категории граждани се предоставят привилегии, които представляват компенсаторни блага с оглед неизгодното социално положение, в което те са изпаднали. Един от основните приоритети на държавата при изпълнение на нейното задължение за тази особена закрила е активното включване и интегриране на лицата с увреждания в обществения и социалния живот. Целта на социалната интеграция е тези хора да достигнат оптимално физическо, интелектуално, психическо и социално равнище на дейност. За постигането на тази цел, на всеки човек с увреждане би следвало да се осигуряват възможности за промяна на живота към по-висока степен на независимост, което налага предварителна оценка на увреждането и индивидуален подход.

Гаранциите за правата на българските граждани, прокламирани в Конституцията, следва да намират своето отражение и конкретизация в съответната законова уредба. Разпоредбите на чл. 5, ал. 1 и ал. 3 от ЗЛС, уреждащи лишаването от дееспособност на лицата с психически увреждания, не само не развиват тези гаранции; те изначално им противоречат. Визираните текстове създават условия за накърняване на конституционно защитени ценности като достойнството и правата на гражданите, които държавата е длъжна законово да гарантира. Конституционно недопустимо е ограничаването и лишаването от дееспособност да се извършват по общи критерии като наличието на слабоумие или душевна болест, без да се вземат предвид спецификите на различните заболявания и състояния, както и степента на психическо увреждане на лицата. Твърде общ е характерът и на второто условие, заложено в текста на чл. 5, ал. 1 от ЗЛС, като необходимо за да бъде поставено дадено лице под запрещение – а именно, поради слабоумието или душевната болест, то да не може да се грижи за своите работи. Поначало всяка мярка, с която се посяга на дееспособността на гражданите трябва да бъде взета на индивидуална основа, като се преценява нейната необходимост и пропорционалност. Това изисква преценка както на характера и степента на увреждане, така и на кръга от дейности, които са засегнати от него. Нужни са също така ефективни процесуални гаранции, осигуряващи във всеки случай, че всички лица, лишени от дееспособност, ще имат бърз достъп до ефективен съдебен контрол на решенията. Хората

с умствени увреждания или техните законни представители трябва да са в състояние да упражняват право на ефективни правни средства за защита срещу нарушения на техните права. Съмнението в способността на разпоредбите на чл. 5, ал. 1 и чл. 5, ал. 3 от ЗЛС да защитят правата на гражданите с психически увреждания от непропорционална намеса в личния им живот се подсилва и от особеностите на производството за поставяне под запрещение. В него, съгласно чл. 338, ал. 1 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК), след като разпита съответното лице и неговите близки, съдът може да прецени, че е достатъчно да се произнесе за поставянето под запрещение, без да прибегва до изслушване на вещи лица и събиране на други доказателства. Същевременно лицето, лишено от дееспособност, не може само, директно да поиска отмяната на запрещението. Резултатът на практика е, че лицата с психически увреждания не разполагат с достъп до адекватни процесуални и материалноправни мерки, за да се предпазват от ограничения в ползването на правата, дадени им от основния закон. В противоречие с това, което Конституцията установява, атакуваните текстове от ЗЛС не гарантират защитата на достойнството и правата на гражданите. Така уреденият режим за ограничаването и лишаването им от дееспособност обезсмисля изначално концепцията за свободно развитие на човека.

Изложеното е ясно видимо и от относимите към въпроса за рестрикцията на дееспособността международни стандарти. Неприкосновеността на личния живот е закрепена в Член 8, § 1 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ). В § 2 от същия член се посочва, че намесата на държавните власти в това право е допустима само в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите. Хартата на основните права на Европейския съюз подчертава значението на интеграцията на хората с увреждания. В нейния чл. 26 е посочено, че „Съюзът признава и зачита правото на хората с увреждания да се ползват от мерки, които осигуряват тяхната автономност, социалната и професионалната им интеграция и участието им в живота на общността“. Уредбата на ЗЛС не съответства и на стандартите на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания (КПХУ). Сред общите принципи, прогласени в чл. 3, на които се основава КПХУ, са зачитането на вътрешно присъщото достойнство и самостоятелността на индивида, свободата на личен избор и неговата независимост, забраната за дискриминация, пълноценното и ефективно участие и включване в обществото, равните възможности и достъпността. Чл. 12, § 2 от КПХУ въвежда задължение за страните по Конвенцията да признават правоспособността и дееспособността на хората с увреждания наравно с всички останали във всички сфери на живота. Всички мерки, засягащи самостоятелното упражняване на права от тези хора трябва да съдържат подходящи и ефективни гаранции срещу злоупотреба. Държавите по Конвенция трябва да гарантират, че мерките, отнасящи се до самостоятелно упражняване на права от хората с увреждания, зачитат волята и предпочитанията им, не позволяват конфликт на интереси или неправомерно влияние, че са пропорционални и пригодени към състоянието на лицето, че се прилагат за възможно най-кратък срок и подлежат на редовен преглед по реда на надзора от страна на компетентен, независим и безпристрастен орган или съдебна инстанция – чл. 12, § 3 от КПХУ. Гаранциите трябва да са пропорционални на степента, до която тези мерки засягат правата и интересите на съответното лице. Същевременно чл. 4, § 2 от КПХУ задължава държавите да предприемат всякакви подходящи мерки,

включително законодателни, за изменение или отмяна на съществуващите закони и практики, които установяват дискриминация срещу хора с увреждания.

С поставянето под режим на запрещение, приравнен на правилата, на които се подчиняват малолетните и непълнолетните, независимостта на лицата с психически увреждания се ограничава значително. Налице е една сериозна намеса на държавата в правото на неприкосновеност на личния живот на тези лица по смисъла на Член 8 от ЕКПЧ.<sup>1</sup> Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) е възприел в практиката си, че наличието на душевно заболяване, било то и сериозно, не може да бъде само по себе си основание за поставяне под пълно запрещение. То трябва да бъде от такъв вид или от такава степен, че да изисква вземане на подобна мярка.<sup>2</sup> Наред с това, с оглед принципите, застъпени в Препоръка No. R (99) 4 на Комитета на министрите на Съвета на Европа до страните-членки относно принципите на правната защита на недееспособни пълнолетни лица, необходима е пропорционалност<sup>3</sup> при вземането на съответните мерки и максимално запазване на дееспособността. Съгласно Принцип 3, § 1 от Препоръката правната уредба трябва, доколкото е възможно, да признава, че могат да съществуват различни степени на недееспособност и че недееспособността може да се променя с течение на времето. Съответно, мярката за защита не трябва да води автоматично до пълно отнемане на дееспособността. Ограничаването на дееспособността обаче трябва да е възможно, когато се установи, че то е необходимо с оглед защитата на заинтересованото лице. Мерките, които се вземат спрямо лицето, страдащо от психически увреждания, трябва да са приспособени с оглед конкретните обстоятелства и неговите нужди.<sup>4</sup> Като не осигурява такава възможност и просто обявява лицата с психически увреждания за недееспособни, нашият закон рефлектира върху тях многопосочно по един неблагоприятен начин, в разрез с техни основни човешки права. Така на лицата, поставени под запрещение, автоматично е отнета възможността да практикуват определени професии (например държавен служител,<sup>5</sup> адвокат,<sup>6</sup> нотариус<sup>7</sup> и др.). С препращането към разпоредбите за непълнолетните и малолетните, на запретените лица значително и автоматично се ограничава и правото на собственост, с оглед засягането на възможността за извършване на валидни правни действия. Същевременно лице, поставено под пълно запрещение въобще не може да сключва брак<sup>8</sup>, нито да осиновява<sup>9</sup>.

Практиката на ЕСПЧ подчертава необходимостта от постигане на справедлив баланс между индивидуалните права на лицето и по-широкия обществен интерес.<sup>10</sup> Поставянето на едно лице под запрещение създава предпоставка това лице да бъде, само по решение на настойника, настанено в специализирана институция за хора с психични разстройства и умствена изостаналост. И ако лишаването от свобода на душевноболни лица е принципно допустимо при условията на Член 5, § 1, буква „e“ от ЕКПЧ, то решението за това да зависи от волята на едно трето лице, каквото е настойника, без да се

<sup>1</sup> Вж. *Shtukurov v. Russia*, No. 44009/05, 27 March 2008, § 90.

<sup>2</sup> Вж. *Shtukurov v. Russia*, No. 44009/05, 27 March 2008, § 94.

<sup>3</sup> Вж. Препоръка No. R (99) 4, Принцип 3.

<sup>4</sup> Вж. Препоръка No. R (99) 4, Принцип 6, § 1.

<sup>5</sup> Вж. Чл. 7, ал. 1, т. 3 от Закона за държавния служител.

<sup>6</sup> Вж. Чл. 5, ал. 1, т. 2 от Закона за адвокатурата.

<sup>7</sup> Вж. Чл. 35, т. 2 от Закона за нотариусите и нотариалната дейност.

<sup>8</sup> Вж. Чл. 7, ал. 1, т. 2 от Семейния кодекс (СК).

<sup>9</sup> Вж. Чл. 78 от СК.

<sup>10</sup> Вж. *Kruskovic v. Croatia*, No. 46185/08, 21 June 2011, § 42.

консултира запретеното лице, може да доведе до ситуации на злоупотреби и да възпрепятства упражняването на правата на уязвимите лица. Поради това всяка мярка, взета без предварително допитване до съответното лице, по принцип изисква строго разглеждане.<sup>11</sup> В практиката си, ЕСПЧ неколkokратно е разглеждал случаи на настаняване на запретени лица в социални или психиатрични институции, като единствената гаранция за защита от произволното засягане на правата на тези хора е било съгласието на техния настойник или попечител. Съдът в Страсбург обаче е приел, че този механизъм не е предоставял достатъчно гаранции срещу произволното засягане на правната сфера на запретеното лице и поради това е намерил нарушение на разпоредбата на Член 5, § 1 от ЕКПЧ.<sup>12</sup> По сходен начин действащата уредба в ЗЛС, като задава едни общи и абстрактни критерии за лицата, чиято дееспособност може да бъде ограничена и отнета, като игнорира изискванията за пропорционалност и индивидуализация на мерките, на практика създава потенциална опасност от сериозни нарушения на правата на хората с психически увреждания. Така по делото *Станев срещу България* ЕСПЧ намира настаняването на жалбоподателя в такава институция за противозаконно лишаване от свобода.<sup>13</sup> По същото дело ЕСПЧ определя като неприемливо това, че жалбоподателят не е имал възможност да възстанови своята дееспособност. В решението се отбелязва, че българското законодателство не предвижда периодичен преглед на състоянието на хората, поставени под запрещение, независимо от вида на запрещението.<sup>14</sup> ЕСПЧ намира, че е недопустимо хората, поставени под запрещение, да нямат пряк достъп до съд, какъвто българското законодателство не предвижда, поради което установява нарушение на правото на жалбоподателя на достъп до съд по Член 6 от ЕКПЧ.<sup>15</sup>

Последните изменения на атакуваните разпоредби на ЗЛС са приети в период, в който в България господстват коренно различни обществени отношения. Тези текстове представляват едно архаично законодателство, прието по време, когато идеята за правата на човека изобщо и за правата на лицата с увреждания бяха в зародиш и в унисон с една Конституция, игнорираща човешкото достойнство. Напротив, действащият български основен закон извежда на предно място основните права на гражданите и подчертава като върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност. Хората с психически увреждания се ползват с особената закрила на държавата и обществото. България е член на Европейския съюз, общност, припознаваща като основна ценност защитата на правата на човека. Уредбата на ЗЛС е несъвместима с правозащитните стандарти, засягащи ограничаването на дееспособността, очертани от ключови международноправни актове като ЕКПЧ и КПХУ, както и от практиката на ЕСПЧ. Всички изложени аргументи очертават картината на едно много различно състояние на обществения живот днес, с което атакуваните разпоредби от ЗЛС изглеждат дълбоко несъвместими. Тези текстове не съдържат гаранциите, които държавата дължи да осигури по Конституция за правата на хората с психически увреждания. Като посяга непропорционално на тяхната дееспособност, действащата законова уредба безогледно ликвидира възможността им да бъдат пълноценни граждани. Поради това, разпоредбите на чл. 5, ал. 1 в частта „и стават недееспособни“ и чл. 5, ал. 3 от ЗЛС противоречат на

<sup>11</sup> Вж. *Станев срещу България*, No. 36760/06, 17 януари 2012, пара 153.

<sup>12</sup> Вж. *Sýkora v. the Czech Republic*, No. 23419/07, 22 November 2012, para. 68-70; *Kędzior v. Poland*, No. 45026/07, 16 October 2012, para. 63-70; *Mihailovs v. Latvia*, No. 35939/10, 22 January 2013, para. 143-151.

<sup>13</sup> Вж. *Станев срещу България*, No. 36760/06, 17 януари 2012, пара 154-159.

<sup>14</sup> Вж. *Станев срещу България*, No. 36760/06, 17 януари 2012, пара 240.

<sup>15</sup> Вж. *Станев срещу България*, No. 36760/06, 17 януари 2012, пара 241-246.

българската Конституция и Конституционният съд следва да установи тяхната противоконституционност.

София,

8 юли 2014 г.

С уважение, ↗ ↘

~~Красимир Кънев~~